

加入WTO后 汽车业关税政策变化效应分析*

杨 斌

内容提要：“入世”后国内税费将成为国家对汽车生产和消费实施调节的主要政策工具。依据我国的汽车生产消费战略，应坚持对传统汽车实行从高征税的政策。在汽车购买环节将购置税和消费税合并设立汽车消费税；在汽车保有环节，将养路费等公路各项收费与现行车辆使用税的汽车税目合并设立汽车财产税，而不是用燃油税代替养路费；在汽车使用环节，适当提高消费税中的燃油税目的税率，贯彻“多用路、多付税”的原则。燃油消费税由中央征收然后按公路建设基金、机场码头和铁路建设基金、乡村道路建设基金对地方分配，以整体的方式返还给纳税人。

作为税费改革突破口的燃油税迟迟未能出台，主要原因是实施方案有难以解决的困难，如果出台其后果可能比不进行此项改革更糟。之所以会出现难以解决的问题是因为燃油税的方案违背了税制设计的规律。本文考察入世后税费政策变化对我国汽车生产和消费产生的效应，从我国汽车工业发展战略入手，对与汽车有关的税费进行总体研究，试图提出相关税费改革特别是燃油税改革的新思路。

一、“入世”后汽车相关税费政策变化的效应分析

“入世”前我国对汽车业一直实行高强度保护措施。在关税政策调整之前，汽车整体平均关税税率38.8%，关键零部件最高关税税率50%，65个项目整车平均关税税率56%，其中轿车80%~100%，比烟酒的关税税率还高，“入世”前我国自行调低了关税税率，但税率仍高达70%~80%。在数量限制方面，汽车产品进口实行配额和许可证管理，约占国家配额产品目录的60%。“入世”后轿车的关税税率将从“入世”前的70%~80%逐年降到2006年7月的25%。就是总体

上要降低45%~55%，在5年缓冲期里平均每年降低10%。客车关税税率总体从“入世”前45%~60%水平下降20%~40%，到2005年降到25%，在缓冲期里平均每年降低4%~8%。货车关税税率总体从“入世”前40%~50%的水平降低10%~20%，按不同规格到2004年或2005年分别降到15%、20%或25%不等。汽车大多数零部件关税税率从“入世”前25%到2006年（或更早）降到10%。此外，汽车进口配额许可证到2005年将取消，“入世”后汽车服务贸易放开，允许合资，但是对连锁店数量超过30家的，在2006年以前不允许外方控股；允许国外非银行金融机构进入从事汽车消费信贷业务。

在国内政策方面，为了遵守国民待遇原则，取消根据汽车生产的国产化率给予的优惠关税税率的待遇；取消根据出口实绩优先获得贷款和外汇的政策；在2003年取消对汽车生产者生产汽车类别、类型和车型的限制政策，但保留区分卡车、客车、轻型商用车和轿车（包括多用途车辆和运动车辆）等种类的政策，企业只允许生产其中一个大类的车辆，批准生产轿车的项目不能生产卡车或大客车；放宽省级政府审批汽车项目的权限，2002年可审批6000万美元以下的项目，

* 本课题为国家自然科学基金项目（79970076）。

参见《中华人民共和国加入议定书》附件3、附件8、附件9，见对外贸易经济合作部世界贸易组织司译《中国加入世界贸易组织法律文件》（法律出版社2002年版）第66~71页、112~114页、513~521页、725页、736页。

2003年可审批9 000万美元以下的项目,2005年可审批1.5亿美元以下的项目。

上述这些政策特别是关税政策的变化对我国汽车的生产 and 消费将发生什么样的影响?要分析这种影响,要看“入世”后进口汽车的价格和市场份额的变化。有一种观点认为:“入世”后进口汽车的价格会大幅度降低。这种看法不完全正确。因为关税只是汽车价格的一个组成部分。以进口轿车为例,消费者最终支付的价格包括汽车的到岸价格、关税、增值税、

消费税、购置税、地方政府的各种收费(比较普遍的是增容费)、分销商成本利润等。设到岸价为 x ,关税(Tr)税率为 t 、增值税(Tv)税率为17%、消费税(Tc)税率根据不同排气量3%~8%(本文以8%为例)、车辆购置税(Tp)税率为10%、增容费(Fz)费率为15%,国内税费的税基相同均为关税完税价格+关税+消费税,不考虑分销商的成本利润以及国内运输费用、其他政府收费等,那么消费者最终支付的价格(Pc)为:

$$Pc = x + Tr + Tc + Tv + Tp + Fz \quad \text{式(1)}$$

其中:

$$Tr = x \times t$$

$$Tc = [(x + Tr) \div (1 - Tc)] \times 0.08 = [x(1 + t) \div (1 - Tc)] \times 0.08 = 0.08696 \times x(1 + t)$$

$$Tv = (x + Tr + Tc) \times 0.17 = [x + x \times t + 0.08696 \times x(1 + t)] \times 0.17 = 0.18478 \times x \times (1 + t)$$

$$Tp = (x + Tr + Tc) \times 0.10 = [x + x \times t + 0.08696 \times x(1 + t)] \times 0.10 = 0.108696 \times x \times (1 + t)$$

$$Fz = (x + Tr + Tc) \times 0.15 = [x + x \times t + 0.08696 \times x(1 + t)] \times 0.15 = 0.163 \times x \times (1 + t)$$

将上述各式代入式(1)并整理得:

$$Pc = 1.54344 \times x(1 + t) \quad \text{式(2)}$$

我们可利用式(2)预测关税税率的变化对进口轿车价格的影响。

以“入世”前进口关税税率为80%(基期税率)的轿车为例,“入世”之日约束关税税率为61.7%,2002年为50.7%、2003年为43%、2004年为37.6%、2005年为30%、2006年7

月1日以前为28%,2006年7月1日以后为25%。假定国内税费不变、汽车供求关系不影响价格,暂不考虑分销商的成本利润因素,那么可用式(2)计算出进口轿车的消费者价格及其关税税率下降的影响(见表1)。

从表1可以看出,“入世”后关税税率的降低与车价的降

表1: 国内税费不作调整的情况下“入世”后关税下降引起的轿车消费者价格变化表

年 份	关税税率%	消费者价格及其变化		
		消费者价格	对比基期降低%	对比上(半)年降低%
基期	80	2.778x		
2001	61.7	2.496x	10.15	10.15
2002	50.7	2.326x	16.27	6.81
2003	43	2.207x	20.55	5.12
2004	37.6	2.124x	23.54	3.76
2005	30	2.001x	27.97	5.79
2006(7月前)	28	1.976x	28.87	1.25
2006(7月后)	25	1.929x	30.56	2.38

低不是同步的,关税从80%降为25%,降幅达55%,但车价只会降低30.56%,而且还是在6年期间逐步降低,每年平均降幅不到5个百分点。因此“入世”对进口轿车的消费刺激是十分有限的,不会产生进口轿车大量涌入现象。之所以如

此,是因为国内税费占消费者最终车价的比例相当高,减少了因关税降低而引起的降价空间。以下为了说明问题,还利用上述各式,计算不同关税水平下,关税和国内税费占轿车消费者价格的比例(见表2)。

参见《中国加入工作组报告书》第203段,见对外贸易经济合作部世界贸易组织司译《中国加入世界贸易组织法律文件》(法律出版社2002年版)第808页。

表2: 不同关税税率下关税和国内税费占轿车消费者价格的比重

项 目 \ 数 据			不同关税水平%		
			80	43	25
消费者价格			2.778x	2.207x	1.929x
到岸价格			x	x	x
国内税收	消费税	绝对数	0.1565x	0.1244x	0.1087x
		占 比	5.63%	5.63%	5.63%
	增值税	绝对数	0.3326x	0.2642x	0.2310x
		占 比	11.97%	11.97%	11.97%
	购置税	绝对数	0.1957x	0.1554x	0.1359x
		占 比	7.04%	7.04%	7.04%
	小 计	绝对数	0.6848x	0.544x	0.4756x
		占 比	24.65%	24.65%	24.65%
增容费	绝对数		0.2934x	0.2331x	0.2038x
	占 比		10.56%	10.56%	10.56%
国内税费小计	绝对数		0.9782x	0.7771x	0.6794x
	占 比		35.21%	35.21%	35.21%
关 税	绝对数		0.8x	0.43x	0.25x
	占 比		28.80%	19.48%	12.96%
各项税费合计	绝对数		1.7782x	1.2071x	0.9294
	占 比		64.01%	54.69%	48.18%

从表2可以看出,国内税费占消费者轿车价格的比重不会随着关税税率的降低而发生变化,尽管其绝对数会随着关税税率的降低而减少(因为关税构成国内税费税基的一部分),国内税收占消费者价格的24.65%,如果加上增容费,全部国内税费占消费者价格的比重达到35.21%,如果(在一些地方)还存在其他政府收费,则这一比例更高。而关税占消费者价格的比重,随着关税税率的降低而下降,将从“入世”前的28.80%,降到2003年(实行43%关税税率的年份)的19.48%,到2006年7月以后则降到12.96%,但即使到了这个时候各项税费占消费者价格的比重仍然高达48.18%,其中主要是因为国内税费的占比没有下降。因此,轿车价格变化的主要因素是国内税费,或者说国内税费比关税对汽车价格的影响更大。例如到岸价

格为10万元人民币(即 $x = 10$ 万元)的轿车,不考虑分销商的成本利润以及国内运输费用等,国内税费包括增值税(税率为17%)、消费税(税率为8%)、车辆购置税(税率为10%)、增容费(费率为15%),那么关税税率为80%时,消费者价格为27.78万元;当关税税率降低到43%时,消费者价格为22.07万元,关税税率几乎下降一半,但车价只降1/5;当关税税率降到25%时,消费者价格降到19.29万元,对比“入世”前,关税降了55%,但车价降低幅度不到1/3。其主要原因是因为国内税费没有改变。

现在我们探讨在对国内税费进行改革情况下的政策效应。假定同期国内税费也作基本相同幅度的调低,例如取消消费税、购置税和所有税外收费,汽车产品与其他产品一样只缴纳增值税,那么消费者价格由下式给出:

$$P_c = x + Tr + Tv \quad \text{式(3)}$$

其中:

$$Tr = x \times t$$

$$Tv = (x + Tr) \times 17\% = 0.17x(1+t)$$

因此:

$$P_c = 1.17x(1+t) \quad \text{式(4)}$$

假定关税税率不变(仍维持80%的水平),那么按式(4)计算,即保留增值税、取消其他税费,轿车消费者价格将从

改革前的2.778x变为改革后的2.106x,降幅达到24.19%。

假定上述税费改革从“入世”当年即2001年开始,即考

表3: 改革国内税费情况下“入世”后关税下降引起的轿车消费者价格变化表

年 份	关税税率%	消费者价格及其变化		
		消费者价格	对比基期降低%	对比上(半)年降低%
基 期	80	2.778x		
2001	61.7	1.892x	31.89	31.89
2002	50.7	1.763x	36.54	6.82
2003	43	1.6731x	39.77	5.10
2004	37.6	1.6099x	42.05	3.78
2005	30	1.521x	45.23	5.52
2006(7月前)	28	1.4976x	46.09	1.54
2006(7月后)	25	1.4625x	47.35	2.34

虑在关税税率逐年降低的情况,那么轿车的消费者价格变化情况如表3。

从表3中可以看出,如果国内税费改革与“入世”所引起的关税政策变化同步进行,车价最终将降低47.35%。与表1对比,还可以发现,如果国内税费完全不变,关税降低导致的消费者价格的降低幅度为30.56%,而如果关税不变,单纯实行降低国内税费的改革,其所导致的价格降低幅度为24.19%;而两者同时变化则价格降幅为47.34%。这表明,在影响汽车消费以致进一步影响其进口和生产上,国内税费和关税政策的效应同样有力。“入世”后非关税贸易壁垒要被逐步取消,关税政策安排将比较固定。而国内税费可在不违反国民待遇原则的情况下成为国家对汽车生产和消费实施调节的主要政策工具,而如何安排或改革现行涉及汽车的国内税费制度和政策,则必须从我国汽车工业的发展战略出发加以决定。

二、我国汽车工业的发展战略选择

要正确地选择汽车工业的发展战略,必须解决如下两个基本问题,一是我国要不要大力发展汽车尤其是轿车工业;二是如果要发展应当选择什么样的发展道路。只有在对汽车工业发展战略有了科学定位以后,才可能就政策问题包括税费政策取舍作出判断。

要不要发展汽车工业特别是轿车工业,首先取决于是将汽车作为奢侈品,实行有限消费方针,还是将汽车作为大众商品,实行鼓励消费的方针。对这一问题历来存在不同的看法。一种观点认为像我国这样人口众多、资源相对匮乏的国家,不宜提倡轿车进入普通家庭,而应当优先发展公共交通。如果拥有13亿人口的中国也达到美国人均年消耗水平,那么我国已探明的原油储量将在两年内耗尽。为了中华民族的未来和长远利益,中国人注定要倡导能源节约型的生活方

式,过勤俭的日子,我国经济只能走资源低耗型的道路。因此应当提倡以自行车、公共交通为主的居民交通运输体系,而不是普及家庭小轿车。另一种观点认为汽车复杂性高、综合性强、产业链长,几乎波及所有的加工业和服务业,其带动效应大,汽车工业可给上下游相关产业带来2.5倍以上的波及效应。汽车工业对经济发展起带头作用。因此发展汽车工业特别是轿车工业是强国必由之路。为了促进汽车工业的发展,要求采取鼓励汽车消费的政策。

上述两个观点各有一定道理,但也存在缺陷。第一种观点比较充分地考虑了我国国情,正确地指出我国确实不应当追求欧美的生活方式,我国人口众多、可用土地有限、自然条件和能源占有水平与发达国家不能同日而语,这是基本国情,是我们办任何事情必须首先考虑的基本出发点,否则就必然事倍功半。发展公共交通,不仅可以提高汽车的利用效率,减少能量耗费,腾出更多的资源发展其他关系国计民生的产业,还有利于控制污染,减少城市交通拥挤和减少用于停车的土地。但这一观点没有全面考虑在开放经济条件下,能源进口的可能性,也没有顾及随着技术进步,有可能发展清洁的少能耗汽车如电动汽车等。第二种观点符合客观经济发展规律,汽车行业确实存在比较大的波及带动相关产业发展的效应,但是发展汽车行业不一定就要普及家庭小轿车,以少数汽车强国作为立论依据,将汽车工业强与国家强大等同起来没有普遍的说服力。是不是将汽车作为主导产业以及发挥主导产业带动作用不是一厢情愿的事,要看客观条件,如果客观条件不能使本国成为汽车生产大国,那么也就谈不上汽车工业强大的波及效应。

笔者认为,根据我国国情和汽车工业的特点,我国汽车生产和消费应当选择以发展大型载货载客车辆、新一代清洁汽车为主,发挥优势,跳跃发展;鼓励生产、拓展出口;对

参见中国科学院国情分析研究小组《机遇与挑战》(科学出版社1996年版)第159页。

参见中国科学院国情分析研究小组《生存与发展》(科学出版社1989年版)第68页。

参见程振彪《WTO与中国汽车工业发展对策研究》(机械工业出版社2002年版)第3~4页。

传统轿车采取鼓励购买、控制保有、限制使用的战略。将自主发展重点转移到新一代清洁轿车开发上,以及发展我国具有比较优势的客车、货车、农用车等车种上。在新一代轿车的开发上,我们要力争在电动汽车发展上实现跳跃式发展。争取在若干年内建成世界最大的新能源清洁汽车产业。在汽车消费的战略安排上,既基于我国人均能源特别是石油能源占有水平低的基本国情,也要考虑汽车产业链长的优势,一方面对传统汽车和新型清洁汽车都要鼓励生产和购买,以促进相关产业的发展;另一方面对传统汽车要控制保有(生产增加时可鼓励出口)、限制使用,不鼓励传统轿车进入家庭,以保证经济、生态和社会协调可持续发展。

三、汽车相关国内税费改革方向:汽车消费税和汽车财产税并重

涉及汽车的国内收费制度改革要以实现汽车发展战略目标为依据。由于在汽车发展战略上,我们将传统轿车定位为有限制的适度发展,因此仍应当坚持对传统汽车实行从高征收税费的办法。但鉴于目前税种重叠,增值税、消费税和购置税税基相同,税率不同,可进行适当合并,为了保证增值税的征收链条不中断,增值税可单独征收,但如果增值税实行“收入型”并按账簿记录进行进项税额抵扣,就不需要考虑链条中断问题。购置税可并入消费税。为了鼓励生产和出口,可适当降低税率,并允许合并后汽车消费税在汽车出口时同样可以获得退税。也就是说汽车产品与其他商品相比较,除了缴纳增值税外还要缴纳消费税,政府以消费税为主要手段实行对汽车生产消费的调节,消费税税率可一年一定,根据汽车行业发展和需要情况以及涉及汽车的基础设施的综合协调情况确定。如果汽车消费过量(相对于与其相关的消费因素如燃油供应短缺、停车场所不足、交通拥挤程度高等),可提高消费税以限制消费以致限制生产(如果出口量不变)。为了鼓励新一代清洁汽车的发展,对清洁汽车的购买免征消费税,增值税实行零税率政策。

取消在购买环节的一切税外政府收费(如增容费等),政府收费只能用在与政府提供排他性服务有关的领域,与政府提供特定服务无关的政府收费(实际上具有税收性质)应当取消。登记、年检等环节只能收取工本费,有关机构应当从政府预算获得资金来源。只有取消了“名费实税”的各种税外政府收费,才能保证国家对汽车行业宏观调控的透明性、集中性。我国目前除了在汽车购买环节征收多种税收和收费外,在汽车的保有和使用环节,还有车船使用税、养路费(由于养路费目前实际上也是根据车辆载重量不同而征收不同的

数额,因此性质上也属于车辆保有税收)和其他定额到车辆的收费。它们税基基本相同,只不过税率、征收机关(养路费则由交通部门课征)、用途不同,可以将其合并设立车辆财产税,汽车作为其中一个税目,可通称汽车财产税。不论车主是否使用汽车,都要按年缴纳,可按车辆载重吨位不同征收不同数额的税收。国家可根据目前养路费和车船使用税中汽车部分的征收情况,确定税额幅度。政府有关部门为了解决乱收费和筹集公路建设和维护资金,提出用燃油税代替养路费和其他类似收费的改革方案。但由于它们之间性质不同,养路费实际上属于财产性质的税收(按财产外部形态如吨位课征),而燃油税属于消费税(按消费数量课征),这种代替在制度设计和实际运行上均将存在难以解决的困难。公路税费改革必须寻求新思路。

四、汽车使用环节和公路税费(特别是燃油税)改革的思路

公路税费即汽车使用环节的税费对汽车的消费以致生产也会产生重要影响。使用环节的税收或收费对比购买环节或保有环节的税费具有更大的合理性。首先可以贯彻公路等基础设施谁使用谁付款、谁使用得多谁就要多支付的原则。如果只收取汽车消费税或购置税,公路又由纳税人负担建设经费,就变成车主不管用不用公路都要承担建路费用,这显然不合理。其次可以在不影响甚至鼓励汽车销售情况下,调节汽车的使用,防止不必要滥用,从而控制污染和拥挤,并且可以筹措资金搞好道路建设,将收取的税收整体地返还给纳税人,实现车路的协调发展。因此许多发达国家,都将汽车税费的重点放在了使用环节,德国、意大利、瑞士、日本、美国等国家与汽车使用频率有关的税费占总税费的比例均超过45%,德国高达75%,而我国目前不超过10%。西欧各国的燃油税费占油价的比例均超过60%,多数在75%,有的国家高达80%以上。

我国长期以来通过征收养路费办法来提供公路建设和维护资金。养路费采用定率和定额两种征收办法。定率适用于运输企业,按其营业收入决定应纳养路费,定额是将养路费与车辆载重吨位挂钩,吨位越重需缴纳的养路费就越大。这一办法沿用了40多年,对我国公路建设和维护有着重要作用。目前的问题其实并不在制度本身,而是具体执行办法已不太适应形势的发展,更多的是社会环境问题如腐败、小集团利益滋长导致征收和使用出现许多漏洞。一方面由于国有运输垄断局面被打破了,公路运输多数交给了私营、个体或承包商,他们出于自身利益或者没有健全的财务会计制度,

参见杨斌《西方模式增值税的可行性和中国式增值税的制度设计》(载《管理世界》2001年第3期)。

参见程振彪《WTO与中国汽车工业发展对策研究》(机械工业出版社2002年版)第340页。

运输营业收入很难核定,因此定率征收在大多数地方行不通了,养路费基本上实行定额征收,其结果收费就与用车频率和用车的强度没有联系了,即与道路使用没有联系了,没有体现多用路、多交费的原则,养路费实际成了车辆财产税了。第二个问题是收费项目多、征收部门多、重复收费、交叉收费现象严重,致使车主不堪重负。由于我国公路建设和维护资金短缺,各地为了加快公路建设纷纷采取贷款、集资等办法修路、修桥、凿洞,为了归还贷款和集资款,就允许投资主体设卡收取车辆通行费,车辆通行费倒是贯彻了谁用路谁付款的原则,但由于收费站点设置过多过密,不仅严重影响车辆通行,造成车主、货主负担过重,而且在不少地方因管理不善收费人员贪污费款的情况比较严重,加上收费人员过多、机构臃肿,很大一部分收费又成了“养路费”而不是用于归还贷款。

针对上述问题,人们借鉴西方国家的通行办法,提出征收燃油税来一劳永逸地、一揽子地解决上述问题。具体方案是开征燃油税,取代由各部门收取的养路费、公路客货运输附加费、公路建设基金、城市道路建设费等道路、车辆收费;燃油税的征税范围为汽油、柴油;征收环节设在燃油生产及进口环节;税额为汽油每升1.15元,柴油每升0.95元;所征税款由中央返拨与地方用于公路建设。由于我国燃油税的征收涉及方方面面的利益关系,使税收效率和公平很难协调,以致可能出现的矛盾无法得到妥善解决。

(一)公路收费改为燃油税将出现难以解决的问题

1. 征税环节选择问题。燃油税征税环节可有两种选择,一种是在公路车辆燃油的零售环节,即以公路上的加油站为纳税主体;另一种是在燃油的生产和进口环节,即以燃油的生产商或进口商为纳税主体。第一种方法的好处在于可将问题限在公路范围内,比较单纯地将涉及公路车辆的收费改为统一收税,维持原来的利益格局,不加重其他用油部门或个人的税收负担,从这个意义上讲比较公平,也可避免补贴等复杂问题的产生,制度设计比较容易。但面对众多的加油站,管理成本太高,何况70%以上机动车辆用油不在零售加油站购买。从海南省推行的燃油附加费试点看,将征收环节放在加油站,也不成功,由于网点较多,为了加大稽查力度,只好大量增加工作人员,不仅增加了征收成本,而且不能遏制走私逃税行为。第二种方法可以克服第一种方法的弊端,即源头征收相对容易。但却将第一种方法中的优点变成了难以克服的缺点。由于汽油、柴油不仅汽车使用,其他行业也在用。如果燃油税开征的目的定位在将公路收费变为征税,负担总水平不变,那么就不能对非公路车辆用油(如工

业、农业、机械、渔业、水利、航空、铁路内燃机车等用油)征税,否则就是加重其他行业的负担。例如目前我国农村用油量一年约在500万吨左右,燃油税改革给农民带来的负担,据财政部测算就有50多亿元。因此就必须区分公路车辆用油和非公路车辆用油,然而只对公路车辆用油征税,这一方面在征收管理上几乎不可能做到,假定能够做到,又如何控制以非公路车辆用油的名义购买燃油再将其用于公路车辆等逃税、走私问题呢?这就出现两难局面,要么加重其他行业用油者税负,要么无法有效实行征管。此外一些耗油量大的运输行业如出租车、公共汽车、长途客货运输等负担会加重,营运成本也将上升。如出租车,假定其每天耗汽油30升,则每天增加税额345元,月增1035元,抵消养路费后,月成本上升了700~800元。如果这样,出租车行业会陷入困境。因此将征税环节定在生产和进口环节,又要保持原来负担水平不变很难做到。也有人主张为了解决上述问题燃油税只对汽油征收不对柴油征收,因为汽车使用的汽油占燃油销售量的85%,柴油的比例不足15%。但这个方法行不通,若只对汽油征税,将人为诱发汽油车改柴油车,如海南省在试行只对汽油征税不对柴油征税后,有95%的汽油车改为柴油车。燃油税放在炼油生产环节征收,在炼油企业油品出厂时代缴,还会造成炼油企业的流动资金周转困难。由于燃油税需在销售油品的当天缴纳,而成品油货款到位需要多日时间,而且拖欠货款是普遍现象,企业流动资金将会面临一个巨大的缺口。因此,征税环节的选择悬而难决。

2. 对负担加重者补贴问题。有的部门主张燃油税征税环节定在燃油生产和进口环节,所产生的对其他行业加重税负问题,通过财政补贴的办法加以解决。如加重农民负担,拟采取多种方式的转移支付对农民进行补偿,如降低“乡统筹”、按照耕地面积对农民补贴、农村“费改税”、增加农村科技投入等措施。考虑到地区差别太大,如东部地区农民用油多,西北西南用的少,补贴不能做到绝对公平,但可保证从全国来看农民负担总体上不会因征收燃油税而增加。这个方案看起来合理,实际施行却很难取得预期效果,一方面不能将农村地区税费改革所减轻的负担作为农民承受燃油税的基础,因为即使没有开征燃油税,解决农民多重负担问题也不仅是出于社会公平考虑,而是应当作为国家保持长治久安和经济健康可持续发展的战略部署;另一方面,对农民的直接补贴在目前的基层政治机制下也难以实现。对其他行业按照负担增加额进行对应补偿的措施如何切实贯彻落实也不可过于乐观,如对铁路机车、军队、武警、城市公共汽车等补

参见陈裕海《开征燃油税的正负面效应分析及几点建议》(载《财金贸易》1999年第7期)。

参见陈裕海《开征燃油税的正负面效应分析及几点建议》(载《财金贸易》1999年第7期)。

参见贾康、马晓玲《公路养路费改燃油税“卡”在哪里》(载《瞭望新闻周刊》1999年第37期)。

参见刘家海《征收燃油税对石化生产企业的影响与对策》(载《石油化工经济》2000年第6期)。

贴也存在实施的困难。这些行业或部门的用油数量的核实需要花费很大的成本,需要建立专门的机构进行此项工作,如果用油量的核实被人情、面子、关系所左右,那么它就会像出口退税、增值税凭发票抵扣进项税额制度那样成为严重“骗补”(骗取补贴)领域,最终很可能出现应补的补贴额大大超过预算安排的可补的补贴额,到时为了遏制“骗补”或在财力无法承受时,就只能采取指标控制的办法,不仅使负担与补贴脱节,而且成为寻租的重要领域。

3. 收入分配问题。当前实行的养路费,是一项地方税,由地方交通部门征收,作为发展地方公路事业的专项基金。开征燃油税并且将征税放在燃油生产厂的成品销售环节,这将带来分配标准如何确定问题:由于我国炼油厂分布不平衡,并不是每个地方均有燃油税收入,因此燃油税只能由国税局征收,先集中到中央,然后进行分配。理论上合理的分配依据应该是各地的公路车辆用油量,但这几乎无法得到准确的数据,因为多数车辆总是跨境流动的。还有一个标准是公路里程,公路里程越多得到的燃油税也越多,但这个标准会使公路建设落后地区建路资金更加短缺,况且不发达地区道路差用油量相对较大,反而得到较少的燃油税显然不合理。

(二) 汽车使用环节和公路税费改革的原则和方向

要解决上述所有两难问题,必须跳出单纯从公路领域费改税的思路,而从整个收支系统和整体税制着眼来考虑解决问题的方案。其具体的原则和思路如下:

1. 在税种设计上,将汽车使用环节和汽车保有环节实行税收分立。之所以出现上述各种两难问题主要原因在于将公路收费改为燃油税不符合不同性质的税种应当分立的原则。税收一般分为3种基本形态,一是所得税,二是流转税,三是财产税。这3种基本类型的税收一般不能混合或相互转换。作为改革对象的养路费等公路收费从性质上属于财产税类别,它们均以财产的外部标志如载重吨位为标准课征相同或不同等级的定额税,是保有环节的静态税,不管是否使用,只要拥有就必须纳税;而设想要替代之的燃油税则属于消费税(流转税的一种)对流转额课税,是使用环节的动态税,使用消费了燃油才需要纳税。试图在税负的利益格局不变的情况下,用后者代替前者,将不可避免地出现转换冲突。因为它们属于不同性质的税种,客观上不能转换。因此改革的思路应当是各归其道,按各自所属税种类别和环节设计制度。可将公路各项收费与现行车辆使用税合并称为车辆财产税,如前面所述,汽车作为其中一个税目,可通称汽车财产税。不论车主是否使用汽车,都要按年缴纳。车船使用税与这类收费都是按车船吨位或排气量(今后改革方向)征收的,合并征收

后,可以减少征收成本,减少交费环节,对社会的影响较小。并且可将其收入作为地方财政收入,用于公路的基本建设和建设经费。在汽车使用环节,也不一定非与外国一样单独增设燃油税,实际上我国燃油税已经存在,就是消费税中的燃油税目,可根据国民经济运行状况适当提高燃油消费税的税率,以发挥燃油税调节汽车使用的功能,贯彻谁用路多谁付税多的原则。在现有消费税范围内做文章,一方面可避免重复设置税种的问题,另一方面上述用新设燃油税代替公路收费所遇到的所有问题都不会发生。燃油消费税的税率可在一定时期根据国家对汽车消费和道路建设资金的需求情况进行调整,使之成为对汽车行业进行间接宏观调控的重要杠杆。

2. 在中央和地方收入分配上实行分项返还政策。不管是机关、团体、军队等的车辆用油,还是农业、火车、电力、工程机械、航空等非车辆用油,国家都应全面征收燃油消费税,做到一视同仁。将燃油消费税设为专项收入,根据收取的来源不同,将其中一部分作为公路建设基金、一部分用于机场、铁路、码头建设基金,一部分作为乡村道路建设基金,以整体的方式通过地方政府返还给纳税人,避免免税、补贴等的操作,因为在我国目前的实际情况下,越是斟酌使用政策和权力的方法越容易产生腐败。在规范标准、规范支出,实行收支两条线和采用先进技术杜绝收费工作人员贪污费款的情况下,保留贷款和集资建设道路的设卡收费,以鼓励地方政府建设公路的积极性,但设卡的数量要尽可能少,存在的时间也要尽可能短。

主要参考资料:

- (1) 中国科学院国情分析研究小组《机遇与挑战》(科学出版社1996年版)。
- (2) 中国科学院国情分析研究小组《生存与发展》(科学出版社1989年版)。
- (3) 程振彪《WTO与中国汽车工业发展对策研究》(机械工业出版社2002年版)。
- (4) 钟勇、宋海桥《加入WTO我国汽车工业面临的冲击与对策》,载《汽车研究与开发》,2001年第1期。
- (5) 迟晓英、宣国良《加入WTO前后中国轿车行业竞争力状况及对策》,载《预测》2000年第5期。
- (6) 李安定《降低汽车价格关键在税费调整和规范》,载《市场报》2002年4月26日。
- (7) 杨斌《西方模式增值税的可行性和中国式增值税的制度设计》,载《管理世界》2001年第3期。
- (8) 陈裕海《开征燃油税的正负面效应分析及几点建议》,载《财金贸易》1999年第7期。
- (9) 贾康、马晓玲《公路养路费改燃油税“卡”在哪里》,载《瞭望新闻周刊》,1999年第37期。
- (10) 刘家海《征收燃油税对石化生产企业的影响与对策》,载《石油化工经济》,2000年第6期。
- (11) 余增长《道路和车辆收费改征燃油税并非最佳选择》,载《福建税务》1998年第9期。

作者单位:厦门大学经济学院
(责任编辑:吴小海)

余增长,《道路和车辆收费改征燃油税并非最佳选择》,《福建税务》,1998年第9期。